

ASPECTOS JURÍDICOS DO IMPEACHMENT, DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E DAS “PEDALADAS FISCAIS”

LEGAL ASPECTS OF IMPEACHMENT, CRIMES OF RESPONSIBILITY AND “TAX PEDALING”

Tainah Sales

Professora da disciplina Direito Constitucional do curso de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: tainahsales@gmail.com

Recebido em: 21/06/2016

Aprovado em: 08/08/2016

Doi: 10.5585/rdb.v16i7.431

RESUMO: O artigo visa ao estudo do *impeachment*, processo mediante o qual se apura o cometimento de crime de responsabilidade e que pode culminar na destituição do cargo de certas autoridades públicas, como o Presidente da República. Sem pretender esgotar o estudo sobre o tema, foram analisadas a natureza jurídica do instituto, sua origem histórica e as implicações de sua definição; a possibilidade de responsabilização, por infração política, do Presidente reeleito para período subsequente em relação a faltas cometidas no mandato anterior; o que são os crimes de responsabilidade e qual o rito do *impeachment* e, por fim, realizou-se estudo sobre as “pedaladas fiscais”, confrontando-as com os tipos previstos na Lei n. 1.079/50.

Palavras-chave: *Impeachment*. Crimes de responsabilidade. Lei 1.079/50. Pedaladas fiscais.

ABSTRACT: The paper aims to study the impeachment, the process by which it is determined if a crime was committed by certain public authorities, as the President, and also may lead to the destitution of his position. The legal nature of the institute was analyzed, besides its historical origin and the implications of its definition; the possibility of accountability of elected President in relation to misconduct in the previous term; what are the impeachable offenses and how the process is conducted in Brazil; and finally studies on "Tax pedaling" were conducted, confronting them with the types defined in Law n. 1.079 / 50.

Keywords: Impeachment. Impeachable offenses. Law 1.079/50. Tax pedaling.

SUMÁRIO: Introdução; 1. *Impeachment*: Conceito e natureza jurídica; 2. A responsabilização por condutas praticadas no exercício do mandato anterior; 3. O rito do Impeachment; 4. Breves considerações sobre os crimes de responsabilidade e a não recepção do art. 11 da Lei n. 1.079/50; 5. Os crimes de responsabilidade e as “pedaladas fiscais”; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Diante da crise política atual, muitas controvérsias em torno do *impeachment* surgiram. Não obstante a experiência brasileira de 1992, diversas perguntas a respeito do instituto ainda

permanecem sem resposta. Ademais, parece estar o país dividido entre aqueles que defendem o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e aqueles que chamam o processo de golpe.

Importa mencionar que tal cenário não é o mesmo do ex-presidente Fernando Collor. Ele, que foi impedido por voto quase unânime, não contava com o apoio popular, da imprensa, dos empresários e nem dos militares. Havia fortes evidências de seu envolvimento com corrupção. Segundo Arnaldo Santos (2010, p. 319), “o Congresso Nacional, ao destituir o presidente Collor, encontrava-se arrumado em tantas e tão expressivas forças da sociedade que certamente só se pode dizer que foi representativo”. Em outra passagem, o autor explica que não houve repúdio ao *impeachment* por nenhum grupo expressivo da sociedade brasileira. Já dizia Max Weber (2011, p. 110) que somente aquele que possui apoio da máquina e dos grandes grupos consegue se tornar ou se manter “chefe”. Em contrapartida, quem não possui apoio e atua sozinho tende ao fracasso.

Já em relação à Presidente Dilma, além da acusada contar com acentuado apoio popular, há várias divergências em seu processo: se houve ou não houve crime de responsabilidade; se é possível haver a responsabilização do presidente reeleito para período subsequente em razão de infração cometida em mandato anterior; se a Lei n. 1.079/50 foi recepcionada em sua integralidade; se o processo é legítimo etc. Não há, portanto, a unanimidade vivenciada em 1992, o que torna a discussão bem mais complexa.

A denúncia autorizada pela Câmara dos Deputados em 2015 apresenta dois argumentos principais que a fundamentam: edição de decretos de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional e as chamadas “pedaladas fiscais”. A petição levou em consideração o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que opinou pela rejeição das contas da Presidente quanto ao ano de 2014. Entretanto, como se sabe, a apreciação do TCU não é suficiente para ensejar a responsabilização por meio do *impeachment*, afinal, o julgamento das contas da Presidente é feito pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF), não estando este órgão vinculado ao que entendeu o Tribunal de Contas. Ademais, como será explicitado adiante, para haver o impedimento, é necessária a verificação de um rito especial e a configuração de um crime de responsabilidade tipificado na Lei n. 1.079/50.

Neste artigo, não se pretende esgotar todos esses temas envolvendo a crise política atual. Por necessidade de corte epistemológico, realizar-se-á estudo sobre a natureza jurídica do *impeachment* e suas implicações, além da possibilidade de responsabilização do presidente reeleito por infração cometida em mandato anterior, da recepção da Lei n. 1.079/50, da definição dos crimes de responsabilidade e do estudo sobre as “pedaladas fiscais”, visando a responder se estas podem ser consideradas infrações que culminam no impedimento do Chefe do Executivo. Não se entrará no mérito dos decretos de créditos suplementares.

O enfoque do trabalho é, portanto, a análise jurídica das “pedaladas fiscais”. A questão dos decretos de créditos suplementares é igualmente controversa e enseja diversos questionamentos, mas estes não serão enfrentados neste estudo. Também não se entrará no mérito das questões *políticas* em torno do caso, a exemplo das motivações pelas quais o processo foi aceito pelo Presidente da Câmara e dos esquemas da oposição para destituir a Presidente, na tentativa de “estancar a sangria”¹ da Operação Lava Jato. Não porque são questões de menor relevância (muito pelo contrário), mas simplesmente porque a pretensão é de uma análise *jurídica* do *impeachment*, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”.

Embora a ordem jurídica seja produto do poder político (BOBBIO, 2003, p. 153), com ele não se confunde. Entende-se política como “a práxis histórica que se organiza no poder estatal na relação entre governantes e governados” (LEITÃO, 2015, p. 128) ou entre *amigo x inimigo*, utilizando a nomenclatura de Carl Schmitt. A resposta sobre como se dará essa práxis pode até passar pela área jurídica, mas transcende esta esfera. Sabendo disso, não se espera esgotar o tema.

¹ Esta expressão foi usada pelo ex-ministro do Planejamento Romero Jucá, em conversa com Sérgio Machado (FOLHA..., 2016b, *online*).

A escolha da análise jurídica se deu diante da necessidade de um corte para escrever o presente artigo científico, porém se tem noção de que a discussão vai muito mais além daquilo que se escolheu abordar.

A intenção é responder alguns questionamentos e formular outros, contribuir como ponto de partida para a discussão acadêmica, fomentar debates, nunca apresentar certezas absolutas, até porque estas não existem na ciência, no Direito e nem na política.

1. IMPEACHMENT: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

O *impeachment* é “o processo mediante o qual se promove a apuração e o julgamento dos crimes de responsabilidade” (BARROSO, 1998, p. 162). Também pode ser conceituado como o processo político-administrativo que culmina na destituição de certas autoridades e as inabilita para o exercício de função pública pelo período de oito anos, quando cometido crime de responsabilidade (BULOS, 2015, p. 1265). O termo, de origem anglicana, embora traduzido ao português signifique, literalmente, *impedimento*, designa não exatamente o *impedimento* do Presidente da República, mas o processo que implica tal sanção. Com isso, afirma-se que o *impeachment* é o processo. O impedimento, por sua vez, é a consequência do julgamento procedente ao final deste conjunto de atos. *Impeachment* e *impedimento*, portanto, não são sinônimos. A título de exemplo, cabe lembrar o episódio do ex-presidente Bill Clinton, nos Estados Unidos, que, tecnicamente, sofreu o *impeachment*, entretanto não chegou a ser destituído do cargo (não sofreu o impedimento), pois não foi atingido o quórum necessário no Senado.

A origem do *impeachment* remonta ao final da Idade Média, na Inglaterra, quando a Câmara dos Comuns denunciava os ministros do rei para que fossem julgados pelos lordes (BROSSARD, 1965, p. 33). Entretanto, há de se ressaltar que este instituto passou por uma evolução quanto ao entendimento de sua natureza jurídica e sua finalidade. O *impeachment* criado em meados do século XIV não é o mesmo da atualidade e nem foi com base na tradição jurídica britânica que o instituto foi incorporado ao Brasil a partir da proclamação da República. Nas palavras de Paulo Brossard (1965, p. 25-26), o instituto “lembra certos tecidos que mudam de cor conforme o ângulo do qual são vistos e segundo a luz que sobre eles incida”. Assim, para evitar anacronismos, importa esclarecer, ainda que de forma breve, tal evolução.

Inicialmente, cumpre destacar que o rei não estava submetido ao procedimento, uma vez que ele seria “incapaz de fazer o mal” (“*the king can do no wrong*”). Assim, apenas os ministros e outras autoridades ligadas ao rei estavam submetidos ao *impeachment*. Ademais, quando surgiu, tinha natureza de processo criminal. Os lordes estavam vinculados à lei no que tange à determinação do delito, mas eram livres para escolher a pena a ser fixada: prisão, confisco, destituição do cargo, exílio ou morte, por exemplo (BROSSARD, 1965, p. 27).

Ao longo do século XVIII, passou por certa metamorfose, sendo admitido também em relação a faltas consideradas prejudiciais ao país, independente de posituação no ordenamento jurídico e de serem consideradas efetivamente crimes. Assim, servia nos casos de “*high crimes and misdemeanors*”², desde que constituísse prejuízo aos britânicos, sendo utilizado inclusive em casos de “mau desempenho do cargo” (BROSSARD, 1965, p. 27). A sua natureza jurídica passou a ser, portanto, político-criminal.

Diante do alargamento das possibilidades de utilização e da subjetividade incorporada ao procedimento, que passou a ser operado em termos de “confiança política”, o *impeachment* entrou em desuso na Inglaterra.

Nos Estados Unidos, houve a incorporação de maneira diversa. Até hoje, não possui natureza criminal, mas eminentemente política. Ao Senado cabe o julgamento após a autorização pela Câmara. Além disso, está o Senado limitado à imposição da sanção da destituição do cargo

² Tradução do autor: grandes crimes e contravenções.

com ou sem inabilitação para o exercício de outro. Não há, nesse processo, exame de cunho criminal, que fica a cargo do Poder Judiciário, assim como no Brasil. Por fim, destaca-se também que o Presidente da República está sujeito ao procedimento. A título de exemplo, menciona-se o ex-presidente Andrew Johnson, em 1868, que sofreu o processo e não foi afastado em razão da diferença de apenas um voto (BULOS, 2015, p. 1266), além do ex-presidente Bill Clinton, já citado.

Desse modo, é possível afirmar que a principal diferença em relação ao *impeachment* inglês e norte-americano consiste no fato de que no primeiro tanto a autoridade quanto a pessoa física são atingidas, enquanto no segundo apenas a autoridade sofre as consequências (a pessoa, se for o caso, fica sujeita à condenação pelo Poder Judiciário). Em outras palavras, no primeiro verifica-se o cunho criminal, enquanto no segundo o procedimento é eminentemente político (BROSSARD, 1965, p. 22).

No Brasil, adota-se a tradição norte-americana, porém nem sempre ocorreu desta maneira. Durante o Império, sob a égide da Constituição de 1824, havia a possibilidade do *impeachment* em relação aos ministros, secretários e Conselheiros de Estado, não estando o Imperador sujeito ao procedimento. Ao Senado cabia o julgamento, que variava entre a reparação do ato, a prisão, o desterro, a destituição do cargo etc, podendo o Imperador indultar ou comutar as penas impostas. Neste período, verificou-se forte influência inglesa (BROSSARD, 1965, p. 39).

Com o advento da República e da Constituição de 1891, o modelo norte-americano passou a ser incorporado ao Brasil. Se o Imperador antes era legalmente imune, o Presidente da República passou a ser legalmente responsável. Ademais, diferenciou-se o procedimento a ser adotado a depender da natureza do ilícito cometido pelo Chefe do Executivo: em se tratando de crime comum, seria julgado pelo Poder Judiciário. Em se tratando de crime de responsabilidade, seria julgado pelo Senado Federal. As demais constituições seguiram a previsão indicada (exceto a de 1937), não sendo diferente a de 1988.

Nesse contexto, atualmente entende-se que, no Brasil, o *impeachment* tem natureza político-jurídica ou político-administrativa (BULOS, 2015), mas não tem natureza criminal. Está sujeito a normas jurídicas que o regulamenta – não bastando, portando, a má administração ou a insatisfação popular, sendo necessária a incidência de um crime de responsabilidade - mas não tem o condão de interferir no direito de ir e vir da pessoa, pois a sanção se limita à saída do cargo e à inabilitação do exercício de função pública pelo período de oito anos.

A determinação da natureza jurídica é importante para entender que nem toda conduta que resulta na sanção de impedimento é considerada um crime propriamente dito. Nesse sentido, Uadi Bulos (2015, p. 1256) explica que existem os crimes de responsabilidade *stricto sensu*, ou seja, aqueles que apenas acarretam a perda da função e a inabilitação para o exercício do *munus* público por oito anos, e os crimes de responsabilidade *lato sensu*, isto é, aqueles que tanto constituem ilícitos penais quanto constituem ilícitos na esfera política. Quanto aos crimes *stricto sensu*, não há previsão no Código Penal, por exemplo, de crime em razão do descumprimento de decisões judiciais. Entretanto é uma das condutas previstas no art. 85 da Constituição Federal que pode culminar no impedimento do Chefe do Executivo.

Em razão dessa diferença na natureza jurídica entre um crime e uma infração que pode culminar, ao final do processo, no impedimento do Presidente, entende-se que o constituinte não foi feliz na adoção da expressão “crime de responsabilidade” para tratar das condutas que ensejam o *impeachment*. Corroborando o entendimento de Paulo Brossard (1965, p. 56): “os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais.” Afinal, são considerados crimes aqueles cuja prática enseja sanção criminal. Conforme já mencionado, não é o caso dos crimes de responsabilidade, que, segundo o autor, são infrações estranhas ao Direito Penal, sendo infrações políticas da alçada do Direito Constitucional. Tal nomenclatura

(“infrações políticas”), ou, ainda “infrações político-administrativas”, melhor atenderiam à natureza do instituto e evitariam maiores controvérsias³.

Ademais, quanto aos crimes *lato sensu*, há de se mencionar que, quando uma conduta for, ao mesmo tempo, ilícita na esfera penal e tipificada nas hipóteses do art. 85 da Lei Maior, não se verifica *bis in idem*. A título de exemplo, tem-se a corrupção, que é conduta penal típica e, ao mesmo tempo, atentado à probidade administrativa (prevista no inciso V do citado artigo), sendo a autoridade passível de sofrer as consequências do *impeachment*. Não se verifica *bis in idem* justamente pela natureza diferenciada do instituto. A finalidade é distinta, o julgamento é distinto. Enquanto os ilícitos comuns são apreciados pelo Poder Judiciário e as penas atingem a liberdade ou os bens da pessoa, os ilícitos de natureza política serão apreciados pelo Senado⁴, órgão que exercerá atipicamente a função de julgar, e a sanção terá cunho político. Nesse sentido, “a sanção decorrente desses delitos é política, diversamente dos crimes comuns, os quais são sancionados por pena-castigo” (BULOS, 2015, p. 1257). Assim, para uma infração política, verifica-se um julgamento por um órgão político.

Por essa mesma razão, verifica-se a possibilidade de um julgamento procedente no Senado, com o impedimento do Presidente da República, e a absolvição perante o Supremo Tribunal Federal (e vice-versa). Não é demais lembrar o caso do ex-presidente Fernando Collor, que saiu⁵ do cargo e restou impossibilitado de exercer função pública por oito anos, mas foi absolvido pelo Supremo Tribunal Federal por ausência de provas (UOL..., 2014, *online*).

Outra consequência importante relacionada à natureza jurídica do procedimento diz respeito à regra prevista no art. 86, parágrafo 4º, da Constituição Federal, que diz: “O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. A questão que deve ser discutida é a seguinte: em caso de reeleição para período subsequente, pode o Presidente da República ser responsabilizado por crime praticado em mandato anterior? Há diferença se o crime for comum ou de responsabilidade? É o que será analisado a seguir.

2. A RESPONSABILIZAÇÃO POR CONDUTAS PRATICADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO ANTERIOR

Pela literalidade do art. 86, parágrafo 4º, já transcrito, o Presidente da República só pode ser responsabilizado por atos relacionados ao exercício de suas funções. Marcelo Galuppo (2016, p. 47) entende que se trata da “suspensão da persecução penal no caso dos crimes praticados sem conexão com o exercício da função presidencial”. Indaga-se: trata-se de uma imunidade penal absoluta? A resposta só pode ser negativa.

No Inq. n. 927-0/SP (1995), o Supremo Tribunal Federal afirmou que tal imunidade é temporária e apenas impede que o Presidente da República, durante a vigência do seu mandato, sofra persecução *penal* por atos estranhos ao ofício presidencial. A partir de tais premissas, é possível afirmar: a) se o ilícito penal guardar relação com o ofício presidencial não haverá óbice para o processamento; b) não haverá uma total irresponsabilização, pois quando o Presidente

³ Sobre o tema, cita-se também Tobias Barreto (1892, p. 111), para quem a nomenclatura, aderida desde 1830 e jamais corrigida por ausência de técnica legislativa, é pleonástica e insignificante. E Uadi Bulos (2015), para quem a expressão correta deveria ser “infrações político-administrativas”.

⁴ O Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS n. 21.623/DF (1993), que afirmou ser o Senado um órgão julgador diferenciado, não se sujeitando às rígidas regras aos quais são submetidos os magistrados, a exemplo da imparcialidade, por ser órgão político.

⁵ O ex-presidente Fernando Collor renunciou ao cargo dias antes de seu julgamento perante o Senado, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido que a renúncia após o início do processo teria seus efeitos suspensos até a deliberação final do Senado. Como o julgamento foi procedente (condenação por setenta e seis votos a três), o ex-presidente sofreu as consequências do processo e foi tecnicamente impedido, embora tenha, de fato, renunciado.

deixar de exercer o cargo, o processamento poderá ocorrer normalmente. Em outras palavras, tal imunidade penal é relativa em dois sentidos: porque se refere apenas aos ilícitos comuns (de natureza criminal) que não guardem conexão com o exercício da função – e não todos os ilícitos – e porque sua incidência é limitada pelo tempo, ou seja, somente até o fim do mandato (GALUPPO, 2016, p. 49).

Assim, seguindo esse raciocínio: se o Presidente cometer um ilícito penal no primeiro mandato e for reeleito para o período subsequente, ele não poderá ser processado no segundo mandato, por força do disposto no parágrafo 4º do art. 86 (o delito deve ser cometido *in officio*, ou seja, durante a vigência do mandato). Isso não quer dizer que ele não será responsabilizado, quer apenas informar que *momentaneamente* não haverá o processamento em virtude da imunidade (haverá a suspensão da prescrição), porém, ao sair do cargo, seguirá a regular responsabilização.

Em nenhuma hipótese é possível afirmar que o constituinte desejou trazer a teoria da irresponsabilidade para o Presidente da República. Em um Estado Democrático de Direito, a responsabilidade, tanto política quanto penal, dos agentes públicos deve ser observada. A imunidade disposta no art. 86 visa a evitar perseguições políticas e a resguardar o Presidente, nunca a torná-lo absolutamente irresponsável. É por isso que a imunidade é relativa: tanto haverá a responsabilização após o exercício do mandato quanto, se guardar relação com o exercício da presidência, poderá haver a responsabilização durante o mandato.

Questão polêmica diz respeito à aplicação do art. 86, parágrafo 4º, quanto aos crimes de responsabilidade.

Uadi Bulos (2016, p. 1261) destaca que a Constituição Federal vedou a irresponsabilidade penal absoluta e, ainda, destacou que o dispositivo “reclama e impõe exegese restrita, do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas de ordem extrapenal.” Assim, corroborando o entendimento do autor, defende-se que o dispositivo garante uma imunidade *penal*, só sendo aplicada, portanto, aos ilícitos de natureza penal.

No que tange aos chamados crimes de responsabilidade (ou infrações político-administrativas), não se aplicaria tal dispositivo por algumas razões principais: a) possuem natureza jurídica diferenciada (conforme exposto no tópico anterior), sendo o dispositivo mencionado claramente voltado aos ilícitos *penais*, como ressaltam Uadi Bulos, Marcelo Galuppo e o próprio Supremo Tribunal Federal, ao conceituarem tal imunidade; b) as condutas tipificadas no art. 85 guardam, necessariamente, congruência com o exercício da função presidencial (como ilícito político que o é), não sendo possível uma conduta do art. 85 estranha ao exercício do cargo.

Se a imunidade do art. 86 pudesse ser aplicada ao presidente reeleito para o período subsequente quanto aos crimes de responsabilidade, verificar-se-ia a adoção da teoria da irresponsabilidade absoluta. Isto porque a sanção do processo de *impeachment* é uma sanção que só faz sentido enquanto o presidente está no exercício do cargo. Esperar o mandato acabar (por força da imunidade) para sofrer o *impeachment* é algo que não faz sentido, já que o *impeachment* pressupõe o exercício da função. Não pode sofrê-lo a pessoa que já perdeu a qualidade de agente político. Não é o caso do Presidente reeleito para o período subsequente, já que efetivamente ele nunca saiu do cargo e não passou um dia sequer sem ser agente político.

É diferente do processo criminal, que, como já dito, visa atingir à pessoa física que cometeu o delito (seja com pena restritiva de liberdade ou com pena pecuniária). Esperar o término do mandato não significa garantir a irresponsabilidade, pois o autor do delito será processado normalmente quando a imunidade cessar.

O mesmo não acontece nos casos do crime de responsabilidade. Esperar o mandato terminar é justamente garantir a irresponsabilidade, já que não tem como o autor da infração sofrer *impeachment* após a saída do cargo.

Assim, merece atenção os ensinamentos de Paulo Brossard (1965, p. 133), para quem as infrações cometidas no primeiro mandato podem motivar o impeachment, se autoridade for reinvestida na função. Nesse contexto, “só se processa perante o Senado quem ainda é funcionário, ainda que as faltas tenham sido cometidas no exercício do mandato anterior. [...] o fim do processo de responsabilidade é afastar do Governo um elemento mau; não se instaura contra o renunciante, porém atinge o reconduzido” (BROSSARD, 1965, p. 134).

Seguindo esse raciocínio, o art. 15 da Lei n. 1.079/50, que regulamenta o *impeachment*, aduz que “a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. Isso decorre da lógica já explanada: o *impeachment* pressupõe o exercício do cargo. Quem não está mais no cargo não pode sofrer tal processo. Por isso a imunidade do art. 86 da CF não pode ser aplicada em se tratando de crimes de responsabilidade do presidente reeleito para o período subsequente: pois do contrário estar-se-ia garantindo total irresponsabilidade pelos atos cometidos no mandato anterior. Se a imunidade determina a espera pelo fim do mandato para ser iniciado o processo, como ser aplicado ao *impeachment*, que pressupõe o exercício do cargo em concomitância com sua instauração?!

Não custa lembrar que os crimes de responsabilidade indicados no art. 85 são todos crimes relacionados ao exercício da função presidencial, não havendo, portanto, como vislumbrar um crime de responsabilidade em que o ato seja estranho à função. Como argumentar que não deve haver a devida responsabilização daquele que, munido da função presidencial, comete uma infração política?! Se houve reeleição para período subsequente, o Presidente nunca saiu efetivamente de seu cargo, não podendo haver a aplicação cega de um dispositivo e apagar as infrações cometidas no mandato anterior.

Poder-se-ia argumentar que o Poder Legislativo teria todo o tempo do mandato anterior para realizar o processamento, por isso não se poderia processar no segundo mandato. Mas e quanto aos crimes de responsabilidade cometidos no último ano de mandato, em que não há espaço temporal hábil para o regular processamento e para a sua conclusão? Pior: se o crime de responsabilidade for cometido no segundo semestre do último ano de mandato? Já que não haveria tempo hábil para o processamento e julgamento, sendo reeleito para o período subsequente, apagar-se-ia o mal feito realizado e garantir-se-ia a imunidade absoluta? Ao que parece, essa conclusão não parece ser razoável e nem se coaduna com os princípios democráticos, que pressupõe a devida responsabilidade do agente pelos seus atos. Nas palavras de Paulo Brossard (1965, p. 12): “a ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia”.

Nesse mesmo sentido, segue trecho do julgamento do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 23.388/1999. Tal decisão não envolve exatamente o Presidente da República, mas aborda a possibilidade da responsabilização por mandato anterior, seguindo a mesma lógica defendida no presente artigo:

A cristalizar-se o entendimento de que determinada legislatura não pode conhecer de fatos ocorridos na anterior, estaremos estabelecendo período de verdadeiro vale-tudo nos últimos meses de todas as legislaturas. Se restarem provados os fatos a ele imputados, deverá esta Casa agir, lançando mão dos princípios constitucionais colocados à sua disposição (quais sejam, o da razoabilidade e o da máxima efetividade das normas constitucionais), além de valer-se dos princípios que lastreiam o sistema jurídico nacional para emitir juízo político, declarando a perda do cargo de Deputado Federal, por parte do representado. (STF - Mandado de Segurança nº 23.388 – Rel. Min. Néri da Silveira – j. 25.11.1999 – DJ de 20.4.2001)

Portanto, não deve ser outra a interpretação senão a de que é possível a responsabilização do Presidente da República por infração política cometida no mandato anterior. A reelegibilidade, como afirmou o Ministro Carlos Velloso, no julgamento da Medida Cautelar

na ADI n. 1805⁶, assenta-se no princípio da continuidade administrativa. Não há como jogar sobre o Chefe do Executivo o manto da irresponsabilidade e apagar, como muitos defendem, as infrações político-administrativas cometidas no primeiro mandato, pois o princípio da continuidade administrativa permite que haja a recondução do governo, respeitando os princípios democráticos e o modelo republicano. Estes, por sua vez, não permitem a existência de um governo sem a correspondente noção de responsabilidade (STF – MS 24.458 – Rel. Min. Celso de Melo – j. 18.02.2003 – DJ de 12.03.2003).

Ademais, há de se levar em consideração que a regra do art. 86, parágrafo 4º, é uma regra constitucional originária, sendo que a reeleição apenas foi admitida a partir da introdução do parágrafo 5º do art. 14 da Constituição Federal por meio da EC n. 16/1997. Assim, no momento da redação do art. 86, parágrafo 4º, não havia ainda a possibilidade de reeleição, motivo pelo qual não há menção expressa a esse instituto. Sabe-se que a interpretação de um dispositivo constitucional não pode ser apenas literal, mas deve ser contextualizada com as emendas posteriores. Por isso, é possível afirmar, retomando a ideia de Paulo Brossard de que a responsabilidade e a democracia são inseparáveis, que a interpretação da regra da imunidade no sentido de permitir a irresponsabilidade absoluta do Presidente da República é inconstitucional. Portanto, desde que o presidente seja reeleito para o período subsequente, é possível a responsabilização por crimes de responsabilidade cometidos em mandato anterior, em razão do fato de ele não ter deixado o cargo (em cumprimento ao art. 15 da Lei n. 1.079/50).

Em que pese tais argumentos, há de se ressaltar que o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ao receber a denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff, entendeu que não caberia a discussão em relação às supostas operações de crédito ilegais realizadas em 2014 por ter ocorrido no mandato anterior, aplicando, portanto, a regra do art. 86, parágrafo 4º, da Lei Maior, quanto a crime de responsabilidade⁷. Por todo o exposto, não parece ter razão o deputado que, como se sabe, tem nítido interesse em que seja verificada a irresponsabilidade das autoridades por atos cometidos em mandato anterior, uma vez que o próprio está sendo investigado por escandalosos atos de corrupção (G1..., 2016, *online*).

Por fim, admitir a aplicabilidade da imunidade prevista no parágrafo 4º do art. 86 aos crimes de responsabilidade quando o Presidente é reeleito para o período subsequente, como já afirmado, seria voltar ao tempo em que o príncipe era legalmente inviolável, absolutamente imune. Seria o retorno à época que vigorava a máxima de que *the king can do no wrong*.

3. O RITO DO IMPEACHMENT

O rito do impeachment está definido na Constituição Federal, nos artigos 51, I; 52, I e II; 85 e 86, além da Lei n. 1.079/50 e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

De acordo com o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), qualquer cidadão em pleno gozo dos direitos políticos poderá fazer a denúncia à Câmara dos Deputados (no caso da Presidente Dilma Rousseff, foram os juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janafna Paschoal⁸), cuja legitimidade para receber decorre do fato de o órgão ser a Casa dos representantes do povo. Recebida a denúncia, o Presidente da Câmara poderá descartá-la de imediato (se entender que não há justa causa) ou pode autorizar a acusação (em caso de indícios de materialidade e autoria). No primeiro caso, caberá recurso ao plenário da Câmara, de acordo com o parágrafo 3º do art. 218 do RICD. Segundo Gilmar Mendes (2013, p. 931), o juízo do

⁶ A referida ADI questionava a constitucionalidade do art. 15, parágrafo 5º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n. 16/97, que criou a reeleição.

⁷ Para ler na íntegra o recebimento da denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff: http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_CD.pdf

⁸ Para ler na íntegra a petição: <http://www.zerohora.com.br/pdf/17802008.pdf>.

Presidente da Câmara não se resume apenas a formalidades extrínsecas ou à legitimidade dos envolvidos, podendo a autoridade rejeitar o requerimento patentemente inepto.

Nesta fase, a maior parte dos pedidos acaba arquivada. Segundo dados da Câmara divulgados na imprensa, já houve 132 denúncias⁹ contra Presidentes da República desde o advento da Constituição Federal de 1988, sendo que apenas 2 foram admitidas (a do ex-presidente Collor e a da Presidente Dilma). A seguir, segue a relação dos pedidos:

Presidente	Quantidade de denúncias
Collor (1990-92)	29
Itamar (1992-94)	4
FHC - 1º mandato: (1995-98)	1
FHC - 2º mandato (1999-2002)	16
Lula - 1º mandato (2003-06)	25
Lula - 2º mandato (2007-10)	9
Dilma - 1º mandato (2011-14)	14
Dilma - 2º mandato (2015-16)	34

Fonte: UOL Notícias.

Se o Presidente da Câmara entender que a denúncia cumpriu os requisitos mínimos e autorizá-la, a petição será analisada por uma comissão especial composta por 66 (sessenta e seis) integrantes de todas as bancadas da Câmara (em cumprimento ao disposto no art. 25, parágrafo 2º, do RICD), que emitirá parecer favorável ou contrário à continuidade do processo.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n. 378 (BRASIL, 2016c, *online*), em que a Corte analisou a legitimidade do processo previsto na Lei n. 1.079/50, a escolha, pelo plenário da Câmara em votação secreta, de deputados não indicados por líderes partidários para a comissão especial não teve validade. Em tal julgamento, realizado em dezembro de 2015, o STF entendeu que quem deve escolher os deputados que irão compor a comissão são os próprios partidos, não havendo a possibilidade de “chapa avulsa”. Ademais, foi consolidado o seguinte, em síntese: a) a comissão especial não decidirá sobre a abertura do processo, esta é responsável para emitir um parecer; b) a instauração do processo depende do voto de 2/3 dos deputados (342 deputados); c) qualquer votação relacionada ao *impeachment* deverá ser aberta; d) o Senado pode não acolher a decisão do plenário da Câmara acerca da abertura do processo.

Chama-se juízo de admissibilidade a etapa em que o plenário da Câmara se reúne para decidir acerca da abertura ou não do processo (após o parecer da comissão especial). O juízo de admissibilidade é previsto tanto em relação aos crimes comuns quanto aos crimes de responsabilidade. Havendo o voto de 2/3 dos membros da Casa (342 deputados), o processo terá início perante o Supremo Tribunal Federal (em caso de crime comum) ou será encaminhado ao Senado Federal (em caso de crime de responsabilidade), que se transformará num Tribunal Político, sob a presidência do Presidente do STF.

Uma vez recebida pelo Senado a autorização da Câmara (após o juízo de admissibilidade – que, no caso da presidente Dilma, ocorreu ao dia 17 de abril de 2016), será esta lida na sessão seguinte e será eleita uma comissão especial (designada comissão processante) constituída por ¼ da composição do Senado (21 senadores). Tal comissão se encarregará de analisar o caso e emitir parecer acerca da procedência ou improcedência da acusação, conforme ensina Gilmar Mendes (2013, p. 932).

No julgamento da ADPF n. 378, o STF entendeu que a autorização da Câmara não vincula o Senado, isto é, caberá aos senadores decidir se recebem ou não a autorização da Câmara. Essa decisão se dará por maioria simples, após a conclusão do parecer da comissão, conforme entendimento do

⁹ Dados divulgados pela Câmara dos Deputados disponível no Uol Notícias (2015, *online*)

Supremo. Trata-se de um segundo juízo de admissibilidade. Tal regra não encontra escopo nos dispositivos constitucionais ou na Lei n. 1.079/50 e foi justificada pelos ministros em razão da necessidade de “resguardar a autonomia do Senado”, que não pode estar subordinado às decisões da Câmara.

Sobre a temática, importa destacar o comentário de Marcelo Galuppo (2016, p. 123): “se é verdade que a interpretação do Supremo Tribunal Federal visa, em sua opinião, resguardar a autonomia do Senado Federal, ela faz da autorização da Câmara dos Deputados um ato vazio sem eficácia, se o Senado Federal não quiser dar prosseguimento à denúncia.” Parece ter razão o autor, não sendo demais ressaltar também o fato de que o Supremo Tribunal Federal não tem poder de legislar e estipular as regras do jogo quando estas já estão previstas na Constituição e detalhadas na legislação infraconstitucional.

Porém, apesar das críticas em relação ao novo juízo de admissibilidade, foi este incorporado ao processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (BRASIL, 2016b, *online*).

Continuando com a descrição das etapas, é importante ressaltar que o Presidente ficará suspenso de suas funções por um período de até 180 dias, contados a partir do juízo de admissibilidade realizado pelo Senado. Ademais, com a instauração do processo, caberá à comissão especial cumprir as diligências relativas ao andamento do feito, observando a ampla defesa e o contraditório.

Se o julgamento não for concluído no prazo, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. O STF já se manifestou no sentido de não ser possível renunciar uma vez que o processo foi instaurado (a exemplo do ex-presidente Fernando Collor, que renunciou, mas ainda assim sofreu os efeitos do julgamento procedente pelo Senado).

Embora se trate de um julgamento político, cabe ao Poder Judiciário acompanhar a regularidade do processo, evitando o descumprimento do devido processo legal, cerceamento de defesa ou lesão a direito das partes. Assim, embora não caiba análise de mérito, cabe a fiscalização e a verificação da regularidade de toda a sucessão de atos (MENDES, 2013, p. 932).

Por fim, haverá a destituição do cargo se houver voto de dois terços do Senado Federal (54 senadores). A sessão se assemelha a um julgamento comum, com o direito à defesa do réu, a palavra da comissão acusadora e a possibilidade de depoimento de testemunhas.

Apenas a título de esclarecimento, sobre os sujeitos ativos nos crimes de responsabilidade no âmbito da União, embora o art. 85 da Constituição Federal tenha mencionado apenas o Presidente da República, destaca-se que os crimes de responsabilidade podem ser cometidos por outras autoridades, a saber:

- a) Vice Presidente (art. 52, I, CF). Segue-se o mesmo trâmite descrito neste tópico.
- b) Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica (se o crime for conexo com o do Presidente, será julgado pelo Senado após juízo de admissibilidade da Câmara, seguindo o mesmo rito mencionado neste tópico. Se não houver conexão, será julgado pelo Supremo Tribunal Federal, por força dos arts. 52, I, e 102, I, “c”, da Constituição Federal)
- c) Ministros de Estados (sendo observada a mesma ressalva do item “b” quanto à conexão da infração). É importante mencionar que, além dos casos do art. 85, os Ministros cometerão crime de responsabilidade quando não comparecerem para prestar informações, no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), se convocados pela Câmara ou Senado ou se essas informações forem solicitadas por escrito e os Ministros não fornecerem no prazo de 30 dias ou, ainda, se fornecerem informações falsas (art. 50, caput e parágrafo 2º e art. 58, III, CF).
- d) Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 52, II, CF). Serão julgados pelo Senado, sem a necessidade do juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados.

- e) Membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 52, II, CF). Serão julgados pelo Senado, sem a necessidade do juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados.
- f) Procurador Geral da República e Advogado Geral da União (art. 52, II, CF). Serão julgados pelo Senado, sem a necessidade do juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados. Em 13 de junho de 2016, por exemplo, foi protocolado na presidência do Senado o *impeachment* do Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot (FOLHA..., 2016a, *online*).

No âmbito estadual, podem sofrer *impeachment* o Governador e os Secretários de Estado. No âmbito municipal, os prefeitos. Neste artigo, o enfoque é o processo envolvendo o Presidente da República. De modo mais específico, serão analisadas as chamadas “pedaladas fiscais” e a polêmica quanto ao seu enquadramento como crime de responsabilidade. Antes, necessita-se definir o que são tais infrações. É o que será realizado a seguir.

4. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E A NÃO RECEPÇÃO DO ART. 11 DA LEI N. 1.079/50

Conforme já afirmado, os crimes de responsabilidade estão essencialmente previstos no art. 85 da Constituição Federal. São os atos atentatórios contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

O parágrafo único do art. 85 dispõe que crimes “serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. A lei que define tais crimes é a Lei n. 1.079/50. A questão a respeito de tal norma é a seguinte: pode a lei infraconstitucional criar novas hipóteses de crime de responsabilidade? A resposta deve ser negativa.

Não há abertura para o legislador infraconstitucional *criar* mais hipóteses, apenas *definir* (para usar a mesma nomenclatura do parágrafo único) no que consistem as hipóteses já criadas pelo constituinte. A diferença entre *criar* e *definir* tem relevância nesse contexto, para se estabelecer até onde vão os limites da legislação infraconstitucional. José Afonso da Silva (2009, p. 51), sobre o tema, afirma que os crimes serão definidos em lei especial, respeitando-se as figuras típicas e os objetos materiais indicados na Constituição. Ou seja: não há espaço para inovação, apenas espaço para regulamentação (detalhamento) do que já foi estabelecido pelo constituinte.

Nas palavras de Luís Roberto Barroso (1998, p. 162): “Trata-se de reserva constitucional, insuscetível de extensão discricionária por parte do legislador”. Em outra passagem do mesmo texto, o autor ratifica: (1998, p. 174): “os crimes de responsabilidade se submetem, no direito brasileiro, a um regime de tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário tão somente explicitar e minudenciar práticas que se subsumam aos tipos constitucionais”.

A importância desta discussão reside na questão da recepção ou não do art. 11 da Lei n. 1.079. É que referida legislação define: no art. 5º, os crimes contra a existência da União (art. 85, I, CF); no art. 6º, os crimes contra os poderes constitucionais (art. 85, II, CF); no art. 7º, III, os crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (art. 85, III, CF); no art. 8º, os crimes contra a segurança interna (art. 85, IV, CF); no art. 9º, os crimes contra a probidade na administração (art. 85, V, CF); no art. 10, os crimes contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF); no art. 12, os crimes contra o cumprimento das leis de decisões judiciais (art. 85, VII, CF); e, no art. 11, os crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

Mediante simples comparação entre os títulos dos capítulos da lei e o rol elencado no art. 85, percebe-se que o art. 11 não guarda correspondência com o texto constitucional. A manutenção do art. 11 configura verdadeira inovação em relação à Constituição Federal de 1988, já que esta não traz, em seu texto, a figura típica da guarda e legal emprego do dinheiro público.

A redação do art. 11 se explica porque, quando a lei foi criada, em 1950, estava-se sob a égide da Constituição de 1946 e esta sim trazia, no rol do então art. 89, esta figura como crime de responsabilidade. Os constituintes de 1967 e 1988 resolveram não albergar tal hipótese em seus textos, apagando-a da lista de crimes de responsabilidade. Sobre a temática importa destacar o exposto por Luís Roberto Barroso (1998, p. 172):

A supressão de um dos tipos do elenco constitucional de crimes de responsabilidade produz, em última análise, os efeitos de uma *abolitio criminis*. Com efeito, todos os fatos anteriormente criminalizados tomam-se, *ipso facto*, atípicos, não mais ensejando qualquer consequência na esfera da responsabilidade política.

Assim, como a legislação infraconstitucional não pode criar hipóteses, devendo restringir-se à definição daquelas já traçadas pelo constituinte originário, não pode ser outra a conclusão senão a de que o art. 11 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e, gostando o leitor ou não, não caracteriza mais crime de responsabilidade. Afinal, se fosse interesse dos constituintes originários a manutenção do crime de guarda e emprego legal dos dinheiros públicos como crime de responsabilidade, haveriam incluído esta hipótese em um dos incisos do art. 85 e não a apagado. Ademais, percebendo a falha na exclusão da hipótese, poderiam tê-la incluído por meio de Emenda Constitucional. Assim não fez o Congresso Nacional.

5. OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E AS “PEDALADAS FISCAIS”

As “pedaladas fiscais” são o apelido dado ao “sistemático atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional”, de modo que o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) acabam arcando com o pagamento de benefícios sociais como Bolsa-Família, Minha Casa Minha Vida, Seguro Desemprego, entre outros (LODI, 2015, *online*). Como as instituições financeiras pagam em dia os valores aos beneficiários, que não podem deixar de receber, o atraso no repasse dos recursos públicos aos bancos gera o pagamento de juros pelo governo.

Explica-se. No caso do Governo Federal, sabe-se que este precisa pagar rotineiramente os benefícios sociais de programas como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Abono Salarial e Seguro Desemprego, além de outros. Para isso, tais bancos prestam o serviço de intermediar essa transferência. De acordo com o Relatório de Inspeção n. 621/2014, da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional, para os Programas Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, o governo utiliza a Caixa Econômica, por exemplo. Para o Plano Safra, utiliza o Banco do Brasil. Para o Programa de Sustentação de Investimento, utiliza o BNDES. Para os

adiantamentos concedidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, utilizaram-se recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Até então, não há nada irregular. O Tesouro Nacional deve depositar os valores nesses bancos e os bancos fazem apenas o trabalho de transferir aos beneficiários. Isso não constitui uma operação de crédito, trata-se, apenas, da prestação dos serviços de fornecimento de infraestrutura quanto à logística para o pagamento dos benefícios, de utilização dos sistemas dos bancos para processamento de dados, elaboração de relatórios de acompanhamento e de controle da execução de cada programa do governo. Para todos os efeitos, os beneficiários estão recebendo valores advindos do governo.

Entretanto, quando o governo não faz esse repasse aos bancos, estes terminam realizando os pagamentos, já que os beneficiários não podem deixar de receber. O raciocínio é semelhante ao do chamado “cheque especial”. Se na conta do indivíduo não há recursos suficientes para pagar as suas obrigações, o banco lhe empresta o dinheiro e faz os devidos pagamentos. No popular, a conta fica “no vermelho” e desse empréstimo decorrem juros que devem ser pagos pelo devedor.

Por que tal conduta seria considerada ilícita?

De acordo com a denúncia do processo de *impeachment* (v. nota de rodapé n. 7) e com a representação¹⁰ do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao Procurador Geral da República, por quatro razões principais:

- a) por ter utilizado instituições financeiras controladas pela própria União para financiamento de gastos públicos, violando o art. 36 c/c art. 29, III, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - configurando o crime de responsabilidade previsto nos arts. 11, itens 2 e 3, e art. 10, item 9, da Lei 1.079/50).
- b) por ter realizado a antecipação de receita no último ano de mandato, violando o art. 38, IV, b, da LRF. (configurando o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, da Lei 1.079/50).
- c) por ter realizado operações sem resgatar as anteriores, violando o art. 38, IV, a, da LRF. (configurando o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, e art. 10, item 8, da Lei 1.079/50).
- d) por não ter registrado tais valores devidos pela União no rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), dando uma falsa impressão de que tais contas haviam sido pagas, quando na verdade não haviam sido. Ou seja: parte expressiva do passivo deixa de ser registrada, dando uma falsa impressão de estabilidade econômica.

Quanto à configuração do crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, já se verificou, no tópico anterior, que não houve recepção pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista que o constituinte optou pela retirada dos crimes contra a guarda e o legal emprego de dinheiro público do art. 85 (embora a autora não concorde com a referida opção, entendendo que melhor teria sido a sua manutenção).

Em relação ao item “d”, não houve comprovação da incidência de nenhuma infração à Lei n. 1.079/50, ou seja, a conduta específica não configura nenhum crime de responsabilidade, por mais que não represente uma conduta própria da “boa governança” ou não seja uma conduta transparente. Para que seja caracterizado o crime de responsabilidade, conforme já dito, é necessária a incidência em um dos tipos do art. 85, regulamentados pela Lei n. 1.079/50. Não foi o que ocorreu. Na própria denúncia do *impeachment*, os requerentes não fazem menção ao dispositivo violado em razão da falta de registro do passivo na DLSP (os requerentes fazem

¹⁰ Para a leitura na íntegra da referida Representação: <http://veja.abril.com.br/complemento/pdf/peticao.pdf>.

menção aos dispositivos da Lei relacionados aos itens “a”, “b” e “c” destacados neste tópico, mas não em relação ao fato específico de a Presidente não ter registrado as dívidas no rol de passivos da DLSP). Embora a autora do presente artigo concorde que deveria haver a reprovação efetiva desta conduta, por caracterizar má fé e falta de transparência do gestor público, o fato é que ainda não se vislumbra.

Assim, resta analisar os itens “a” e “c”, por suposta configuração do art. 10, itens 8 e 9, da Lei n. 1.079/50.

Começar-se-á pelo item “a”.

Segundo os autores da denúncia, a Presidente da República utilizou instituições financeiras controladas pela própria União para financiamento dos gastos públicos, configurando o crime previsto no art. 10, item 9, da Lei n. 1.079/50¹¹.

Isto porque este dispositivo dispõe que não é possível a autorização de operação de crédito em desacordo com a lei, e a realização de operação de crédito com os bancos públicos (pertencentes à administração indireta) estaria, supostamente, violando os artigos 36 e 29, III, da LRF. Veja-se o art. 36: “É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”.

Conforme se verifica mediante leitura do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff (2016, *online*), ao utilizar recursos próprios para pagar os benefícios que deveriam ser pagos com os recursos do Tesouro Nacional, teriam os bancos financiado sua própria entidade controladora (a União). Tal conduta é proibida pela LRF para evitar que os bancos públicos sejam financiadores das políticas do governo, pois a história mostrou que os entes controladores de tais bancos acabam se aproveitando desta situação.

Era comum a utilização de tal artifício pelos governos estaduais em relação aos bancos por eles controlados, no início da década de 1990. Os bancos estaduais, portanto, financiavam intensivamente as políticas públicas dos governos estaduais. “Em média, cada banco emprestava aos próprios governos o equivalente a 3,3 vezes o seu próprio patrimônio contábil” (BRASIL, 2016, *online*). Diante da inobservância de controle ou fiscalização, verificou-se a deterioração de tais instituições. Com o passar do tempo, medidas foram tomadas com o intuito de privatizar, extinguir e impedir que os bancos estaduais “fossem utilizados pelos governos locais para alavancar recursos financeiros de forma incompatível com a sua capacidade fiscal e de endividamento” (BRASIL, 2016, *online*). Foi nesse contexto que, em maio de 2000, foi promulgada a LRF e consolidada a proibição de tal medida.

Assim, o que a lei proíbe, para evitar a ocorrência da insustentabilidade dos bancos públicos, é a realização de *operações de crédito* entre a instituição e o ente controlador (no caso, a União). O conceito de operação de crédito, portanto, é um dos pontos nodais da divergência entre os que entendem que as pedaladas são crimes de responsabilidade e os que entendem que não.

O art. 29 da LRF tenta definir o que seriam as operações de crédito, porém deixa margem a diversas interpretações. Veja-se:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...]

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de **mútuo**, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens,

¹¹ Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...]

9) ordenar ou autorizar, em *desacordo com a lei*, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (grifou-se)

recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e **outras operações assemelhadas**, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

Para os denunciantes contra a Presidente Dilma, a “pedalada fiscal” se enquadraria numa operação assemelhada à de mútuo, a chamada operação por antecipação de receita. Esta, por sua vez, segundo Geraldo Ataliba (1973, p. 105): “é um tipo de empréstimo que o Poder Público faz com a exclusiva finalidade de suprir eventuais quedas de arrecadação, ou para enfrentar determinados períodos em que as suas receitas ordinárias são de tal forma baixas, que não cobrem os dispêndios normais e ordinários”. Destinam-se, pois, à cobertura de eventuais insuficiências de caixa.

Conforme o acórdão n. 2.461, de 15 de outubro de 2010, do Tribunal de Contas da União (TCU)¹², existiriam dois contratos celebrados entre a União e os bancos públicos. Um relativo à prestação de serviço de fornecimento de infraestrutura e controle dos repasses aos beneficiários dos programas sociais e outro relativo ao empréstimo em caso de insuficiência de caixa. Este segundo contrato se enquadraria no conceito de operação de crédito semelhante à do mútuo.

Já para Ricardo Lodi (2015, p.6), as pedaladas fiscais não poderiam ser consideradas operações de crédito, pois estas são o “negócio jurídico bilateral celebrado com a finalidade de instituição financeira entregar ou por à disposição da fazenda pública que a controla recursos financeiros a serem restituídos mediante o pagamento de uma taxa de juros”. Segue explicando que os débitos originados da lei (como da lei que regula o Minha Casa Minha Vida, por exemplo) não estariam enquadrados nesta definição, por isso não seriam as “pedaladas” operações de crédito. Tratar-se-ia de um inadimplemento de uma obrigação decorrente de lei, não uma operação de crédito cujo resultado seria a configuração de crime de responsabilidade. Diante do inadimplemento, a União se torna devedora. Isso não significa dizer que a Presidente tenha cometido uma infração à LRF ou à Lei n. 1.079/50.

Nesse contexto, para o autor, a operação de crédito pressupõe “a transferência de propriedade dos recursos da instituição financeira para o mutuário, acarretando o reconhecimento, por parte deste, de um passivo” (LODI, 2015, p. 8). No caso das pedaladas, seria apenas o caso de um inadimplemento de uma obrigação, não uma operação de crédito, já que a União, em nenhum momento, tornou-se proprietária dos recursos repassados pelos bancos. Ademais, cumpre ressaltar que esse inadimplemento não decorreu de um contrato (negócio jurídico bilateral) realizado entre as partes, mas da própria lei que regulamente tais benefícios sociais. É diferente do que ocorria em relação aos bancos estaduais, em que o governo estadual

¹² ACÓRDÃO Nº 2461, publicado em 15.10.15, do TCU, p. 789: “É a mesma a classificação jurídica dos dois contratos celebrados entre a União e a CEF (um relativo ao Bolsa Família e o outro ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial), na condição de agente operador, analisados de forma pormenorizada no processo TC 021.643/2014-8. Em ambos, a CEF foi contratada para prestar serviços que podem ser resumidos nas seguintes operações: cadastramento e pagamento (identificação, apuração, cadastramento e pagamento ou transferência direta de renda), mediante formas de remuneração próprias de cada contrato. Também em ambos, a CEF foi contratada para, na insuficiência de repasses financeiros por parte da União, honrar os pagamentos dos benefícios nos prazos devidos, mediante remuneração do capital. Inegável a natureza mista desse tipo de contrato bancário: prestação de serviços (principal) e assunção de obrigação de pagamentos por meio de abertura de crédito à contratante (acessório). [...] Esse “segundo contrato” amolda-se perfeitamente ao conceito de operação de crédito de que trata o art. 29, inciso III, da LRF, porquanto se enquadra como operação assemelhada à abertura de crédito. Logo, o compromisso financeiro e a manifestação de vontade em obter e conceder o crédito – que, segundo a defesa, seriam elementos imprescindíveis para se caracterizar a operação de crédito – estão consubstanciados no contrato acessório de natureza creditícia”.

Para ver na íntegra o acórdão do TCU a respeito das contas do Governo relativas ao ano de 2014: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf.

efetivamente ficava com o dinheiro do empréstimo à sua disposição e, de fato, havia um contrato de empréstimo realizado entre o ente e a instituição financeira.

Como afirmar que as “pedaladas” são operações de crédito ilegais, se a própria lei que regulamenta os benefícios sociais as autoriza? Veja-se, a título de exemplo, o art. 11 da Lei n. 11.977/2009, que regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida:

Art. 11. O PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União *ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS*, desde 14 de abril de 2009.

Parágrafo único. *Enquanto não efetivado o aporte de recursos de que trata o caput, caso o agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS tenha suportado ou venha a suportar, com recursos das disponibilidades atuais do referido fundo, a parcela da subvenção econômica de que trata o caput, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.* (grifou-se)

A própria lei que regulamenta o benefício social autoriza o repasse pelo agente operador (no caso, a Caixa) aos beneficiários em caso de insuficiência de recursos. E o parágrafo único do referido artigo afirma que a União deverá pagar o seu débito, com a devida atualização. O caso em análise muito se assemelha ao instituto do “cheque especial” e, como se sabe, a sua utilização não configura infração.

Em relação ao abono salarial e ao seguro desemprego, regulamentados pela Lei n. 7.998/90, o art. 9º informa que o benefício será *pago* pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica e o parágrafo 2º dispõe que as referidas instituições deverão guardar os comprovantes de pagamento para a garantia da recuperação dos valores. Na lei do Bolsa Família, existe a previsão de que a Caixa será o agente operador do Programa, em condições que serão pactuadas com o governo federal.

Ou seja, as próprias leis que regulamentam os benefícios sociais fazem a previsão da antecipação pelos bancos, em caso de insuficiência de recursos do governo federal. E não se pode afirmar que os bancos vão estar custeando as políticas públicas, já que eles devem ser ressarcidos pelo Tesouro Nacional. Desse modo, estar inadimplente em uma obrigação, portanto, não configura crime de responsabilidade. E, para finalizar, Ricardo Lodi (2015, p. 7) ensina o seguinte:

Se assim não fosse, não seria possível à União contratar qualquer serviço com os bancos públicos, diante do risco sempre existente de inadimplemento de qualquer das obrigações estatais, o que geraria um direito de crédito que não estaria submetido aos ditames normativos das operações de crédito. Estando correto esse raciocínio, a União só poderia contratar os seus serviços com bancos privados, o que, decerto, é absurdo que demonstra o equívoco do caminho hermenêutico que levou a tal conclusão, e que, portanto, não deve ser adotado.

Assim, não se pode dizer que as “pedaladas fiscais” são crimes de responsabilidade porque violam o art. 10, item 9, da Lei n. 1.079/50 por duas razões principais: a) não são consideradas operações de crédito; b) não são ilegais, tendo em vista a autorização pelas leis que regulamentam os referidos benefícios sociais. Se há qualquer prejuízo à sociedade, à máquina estatal ou à sobrevivência da instituição financeira, deve-se alterar a lei e não responsabilizar a Presidente por um ato que encontrou suporte na legislação.

Para concluir o raciocínio, mesmo que se argumente que “as pedaladas fiscais” são efetivas operações de crédito, ainda assim não haveria crime de responsabilidade, pois as leis que regulamentam os programas sociais permitem que isso aconteça e não estipulam prazo para o repasse dos valores pelo governo aos bancos.

Os que ainda não se convenceram poderia argumentar que há um conflito entre a LRF (que proíbe) e as leis que regulamentam os benefícios sociais (que permitem). A estes, responde-se com os tradicionais critérios de Norberto Bobbio (2001) para a solução de choque entre duas regras: cronologia e especialidade. Tais leis são mais específicas e mais recentes que a LRF (exceto a Lei n. 7.998/90, que é mais antiga, mas, de todo modo, ganha pelo critério da especialidade).

Analisando o item “c” mencionado no início deste tópico (sobre a realização de operações de crédito sem o pagamento das anteriores, violando, supostamente, o art. 38, IV, a, da LRF), pelos mesmos motivos já expostos, verifica-se que não há ilegalidade, já que as “pedaladas” não são operações de crédito. Para assim serem caracterizadas, haveria a necessidade de um negócio jurídico bilateral (contrato), porém, no caso, são obrigações advindas das leis que regulamentam os benefícios sociais. E em tais normas não há a exigência de que um novo repasse pelas instituições aos beneficiários seja realizado apenas se o anterior já tiver sido quitado. Não há sequer a menção de que a quitação deve ocorrer no mesmo exercício financeiro. Portanto, não há crime de responsabilidade, já que não houve violação à Lei n. 1.079/50.

Importa esclarecer que não se concorda com as condutas adotadas pela Presidente na condução das “pedaladas fiscais”. Apenas não se pode afirmar que são crimes de responsabilidade que ensejam *impeachment*.

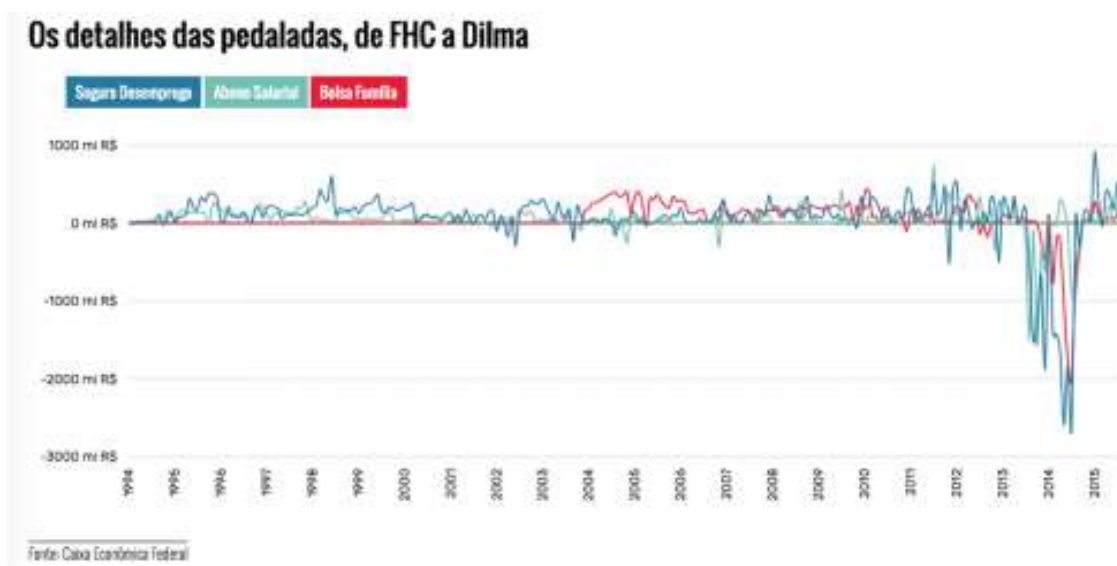
Considera-se temerosa a dependência cada vez maior dos bancos públicos para o repasse aos beneficiários dos valores dos programas sociais. Segundo o Acórdão n. 2.461 do Tribunal de Contas da União (2015, *online*, p. 789), “analisando as contas relativas aos três benefícios (Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial), gerenciadas pela CEF, noto que em 59% dos dias apresentaram saldos negativos. Esse indicador sobe assustadoramente para 73% ao se considerar apenas o Seguro Desemprego”.

Ademais, comparando com governos anteriores, enquanto as “pedaladas” do governo da Presidente Dilma resultaram numa inadimplência de 40 bilhões de reais¹³ em 2014, sendo os atrasos sistemáticos, nos governos anteriores as “pedaladas” foram eventuais e esporádicas, resultando numa inadimplência de aproximadamente 2% em relação à da Presidente Dilma. De acordo com dados do Banco Central divulgados pela Folha de São Paulo, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a dívida chegou a **R\$948 milhões**. “Entre 2001 e 2008, o impacto das pedaladas oscilou, sem tendência definida, entre 0,03% e 0,11%, do PIB; a partir de 2009, o crescimento é contínuo, até chegar ao pico de 1%.” (FOLHA..., 2015, *online*).

Abaixo, segue gráfico¹⁴ da Caixa Econômica Federal comparando os três governos quanto aos benefícios relativos ao Programa Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego (a linha vermelha, que representa o Bolsa Família, somente começa a aparecer em 2003, já que o programa foi criado neste ano):

¹³ Parecer do Procurador Júlio M. de Oliveira, do Ministério Público de Contas da União, peça 109, pp. 19/27, e Relatório de Inspeção n. 621/2014.

¹⁴ Fonte: Caixa Econômica Federal. Ver em: <http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/cultura/entenda-por-que-dilma-cometeu-o-crime-das-pedala-das-fiscais-e-fhc-e-lula-nao/>



Assim, a potencialidade lesiva das “pedaladas” da Presidente Dilma é temerosamente superior. Demonstra o descontrole financeiro do governo e o descuido no que tange à condução dos gastos públicos. Há indícios de que tais condutas continuaram ocorrendo em 2015, de acordo com o acórdão n. 825/2015 do TCU, e as consequências disso devem ser analisadas com cautela.

Ademais, considera-se antitransparente a atitude de não declarar tais inadimplências no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público. Enquanto as instituições financeiras lançavam seus créditos que tinham contra o Governo Federal, este ocultou seus débitos, criando uma sensação equivocada de regularidade que veio muito a calhar em 2014, afinal, escondeu-se um quadro de inadimplência de valores vultuosos justamente no ano eleitoral.

Não obstante tais considerações, o fato é que tais condutas, por mais reprováveis que sejam (e isso vai depender de quem analisa), não constituem crime de responsabilidade (e isso é um fato), por faltar a tipificação na Lei n. 1.079/50, daí o *impeachment* não poder ser fundamentado nas “pedaladas fiscais”.

É que, como já se falou, por mais que a natureza do processo de *impeachment* seja política, as normas jurídicas devem ser observadas. É preciso haver a incidência de uma infração prevista na Lei n. 1.079/50. A má administração dos recursos públicos não é suficiente para caracterizar um crime de responsabilidade no Brasil, sobretudo quando a gestão está amparada nas leis que regulamentam os benefícios sociais, cerne da discussão em torno das “pedaladas”.

Isso é preocupante porque o julgamento improcedente perante o Senado abre o precedente para os presidentes futuros: se não há irregularidade na questão das “pedaladas”, pode-se repetir essa prática sistematicamente. Não mais deixando dívidas de 40 bilhões de reais, mas dívidas ainda maiores, o que pode ocasionar, futuramente, a insustentabilidade dos bancos públicos federais, que deixarão de negociar com particulares ou outras entidades para arcar com as dívidas públicas advindas do adiantamento de recursos relacionados aos programas sociais dos próximos governos.

Cabe, portanto, uma reflexão acerca de quão falha é a legislação que regulamenta a gestão orçamentária no Brasil e que define as condutas consideradas crimes de responsabilidade. As “pedaladas” são perigosas, se constituir uma prática contumaz. Cabe, portanto, uma alteração legislativa a fim de que esta conduta não mais seja permitida no ordenamento jurídico ou, se permitida, que a seja de forma limitada.

CONCLUSÃO

Não obstante a constatação no tópico anterior (de que não há crime de responsabilidade no caso das “pedaladas fiscais” e que este não pode ser o fundamento jurídico do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff), quem decidirá a respeito de sua permanência ou não no cargo é o Senado Federal.

Os senadores, como políticos que são, dificilmente deixarão de levar em consideração os posicionamentos partidários, as animosidades entre os envolvidos e as negociações comuns da política, prejudicando a análise jurídica a respeito da imputação da infração.

O que *deveria* acontecer não é o que sempre acontece de fato. Não há como exigir imparcialidade de um órgão político. A imparcialidade é um princípio do Poder Judiciário, não do Poder Legislativo. No fim das contas, será uma disputa entre *direita* e *esquerda* e o vencedor será quem conseguir convencer os ainda indecisos. É, portanto, um julgamento eminentemente político com roupagem jurídica.

A questão é que o julgamento dos crimes de responsabilidade precisa ser confiado a alguém. E nada mais legítimo que a autorização do processamento e o julgamento sejam realizados pelo poder representante do povo por excelência. O Legislativo, apesar de todas as críticas que lhe podem ser imputadas, é o órgão mais democrático, por isso a ideia de que a destituição de um presidente majoritariamente eleito pelo povo deve passar pelo crivo de deputados e senadores também eleitos.

Confiar ao Poder Judiciário não seria coerente. O *impeachment* de um presidente eleito por mais de cinquenta milhões de votos não poderia ficar a cargo de um julgador apenas. Ou onze julgadores (no STF) – que, por sinal, também têm convicções políticas e seriam influenciados por elas (sem contar o fato de que a nomeação dos ministros é feita pelo Presidente da República, o que, por si só, já viciaria a imparcialidade pretendida).

Por isso o cuidado de que o processo seja, inicialmente, autorizado por 342 deputados, depois pela maioria simples do Senado e, por fim, seja julgado pelo plenário, havendo o impedimento com voto de 54 senadores. É que, nas palavras de Arnaldo Santos (2010, p. 319), “a representatividade é o grande esteio da legitimidade”.

Abusos podem ocorrer (e normalmente ocorrem) em ambos os lados.

Tanto é possível o julgamento procedente de processo cujo acusado não cometeu crime de responsabilidade como é possível o julgamento improcedente de processo cujo acusado efetivamente cometeu a referida infração. Também é possível que a Câmara autorize quando não deveria autorizar o processamento e vice-versa. Não há solução para esta problemática. Tão grave quanto acusar (ou julgar) injustamente é não acusar (ou julgar) quando há evidentes motivos para tanto.

A questão se resume, como bem apontou Paulo Brossard (1965, p. 177), “em escolher entre a inteira irresponsabilidade do executivo e sujeitar sua conduta a uma corte que não pode ser imparcial. Obviamente, é preferível correr o risco da parcialidade no julgamento a consagrar a plena irresponsabilidade.” Em havendo julgamento com abuso, como este é irrecorrível, a situação só pode ser vista como um “tributo pago à natureza do homem e à precariedade e imperfeição de suas instituições”(BROSSARD, 1965, p. 177). Não há como exigir perfeição das instituições quando estas são criadas e estruturadas pelo homem. Sempre haverá lacunas que não poderão ser preenchidas.

Nas palavras de Ruy Barbosa (*apud* BROSSARD, p. 1965, p. 185), “em todas as organizações políticas há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar. A alguém, nas coisas deste mundo, se há de admitir o direito de errar por último”.

O *impeachment* tem motivações políticas, desdobramentos políticos, provocações políticas, julgamentos políticos, o que não quer dizer que seja inteiramente arbitrário ou seja inconstitucional. Foi a maneira menos imperfeita que se encontrou de trazer à baila a

responsabilização do Chefe do Executivo. É que “abusos, excessos, erros ou violências, Câmara e Senado podem praticá-los. Em matéria de *impeachment* e em outras matérias. Mas não só a Câmara e o Senado” (BROSSARD, 1965, p. 182).

O *impeachment* tanto pode ser um instrumento garantidor da democracia na medida em que permite a responsabilização dos donos do poder como pode ser instrumento de abuso, quando realizado sem fundamento jurídico (v. tópico anterior sobre as “pedaladas fiscais”). Dependerá do julgamento daqueles em que o povo brasileiro confiou o voto. É, portanto e em primeiro lugar, uma decisão do povo, já que no regime democrático brasileiro delega-se aos representantes o poder da tomada de grandes decisões.

Já dizia Zygmunt Bauman (2014, p. 74) que no fundo de todas as crises da atualidade está a crise dos instrumentos de ação efetiva. E é esta ação efetiva que precisa ser resgatada. Que este episódio da história sirva para cada um pensar em seu papel na sociedade, no poder do voto, na qualidade dos representantes. A reflexão sobre como as instituições e as leis são falhas é o primeiro passo para se pensar em alternativas, e a crise política pode ser um estímulo importante nesse sentido. Os holofotes estão no Poder Executivo e no Poder Legislativo. Definitivamente, conhecer os representantes, o que eles fazem, as decisões que eles tomam, bem como debater sobre essas questões, manifestar a indignação nas ruas e se fazer ouvir são atitudes mais positivas que deixá-los caminhar nas sombras, como era comum não há muito tempo.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: RT, 1973.

BARRETO, Tobias. *Estudos de Direito*. Rio de Janeiro: Companhia Typographica do Brasil, 1892.

BARROSO, Luís Roberto. Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 212, p. 174, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BOBBIO, Norberto. O filósofo e a política. Tradução de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

_____. *Teoria da norma jurídica*. Bauru: EDIPRO, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara autoriza instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra*. 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm> Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei n. 1.079/50, de 10 de abril de 1950. *Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/L1079.htm> Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei Complementar n. 101/00, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Senado Federal. *Senado abre processo de impeachment contra Presidente Dilma Rousseff*. 2016b. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/12/senado-abre-processo-de-impeachment-contradilma-rousseff>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *STF rejeita recurso contra decisão sobre rito de impeachment*. 2016c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=312246>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. Porto Alegre: Oficinas gráficas da Livraria Globo, 1965.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FOLHA de São Paulo. *Advogadas anti-Dilma pedem impeachment de Janot no Senado*. 2016a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1781520-advogadas-anti-dilma-pedem-impeachment-de-janot-no-senado.shtml>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. *Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato*. 2016b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. *Pedaladas dispararam sob Dilma, diz relatório do TCU*. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1757921-pedaladas-fiscais-dispararam-sob-dilma-diz-relatorio-do-banco-central.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

G1 Notícias. *Eduardo Cunha: veja as acusações contra o Presidente da Câmara*. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/10/veja-acusacoes-contraeduardo-cunha.html>> . Acesso em: 16 jun. 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. São Paulo: D'Plácido, 2016.

LEITÃO, Valton de Miranda. *O inimigo necessário: a paranoia em Carl Schmitt*. São Paulo: Intermeios, 2015.

LODI, Ricardo. *Parecer: pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff*. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-ricardo-lodi-impeachment.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Arnaldo. *Impeachment: Ascensão e queda de um presidente*. São Paulo: Companhia dos Livros, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 33^a. ed. São Paulo, Malheiros, 2010.

UOL Notícias. *Supremo absolve ex-presidente Collor por falta de provas*. 2014.

<<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/04/24/maioria-dos-ministros-do-stf-absolve-collor-por-falta-de-provas.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. *De 132 pedidos de impeachment desde Collor, ação contra Dilma é a 2^a aceita*. 2015.

Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/03/de-132-pedidos-de-impeachment-desde-collor-acao-contradilma-e-2-aceita.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. Ed. São Paulo: Cultrix, 2011.